

FORSVARSDEPARTEMENTET

Postboks 8126 DEP
0032 OSLO**Høringsuttalelse - Forsvarskommisjonen av 2021 - Forsvar for fred og frihet**

Forsvarsdepartementet (FD) har sendt NOU 223:14 – Forsvarskommisjonen av 2021 – *Forsvar for fred og frihet*, på høring. Under følger høringsuttalelsen fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB).

1. Overordnet

Forsvarskommisjonens rapport beskriver alvoret og kompleksiteten i de forsvars-, sikkerhets- og utenrikspolitiske forholdene som omgir Norge, og hvilke grep som kan gjøres for å styrke den norske forsvarsevnen. I dette arbeidet vil den sivile beredskapen og totalforsvaret spille en sentral rolle, noe kommisjonen også fremhever. DSB støtter flere av kommisjonens anbefalinger om hvordan totalforsvaret kan styrkes.

DSB har valgt å strukturere høringsuttalelsen etter sentrale temaer i rapporten som berører sivil side. Vi kommenterer særlig kommisjonens anbefalinger som gjelder totalforsvaret, nasjonal sikkerhetsstrategi, langtidsplan for sivil beredskap, planforutsetninger og sentral krisehåndtering. I tråd med DSBs myndighetsansvar gir vi også særlige innspill når det gjelder Siviltforsvaret, brann og redning og industrivern.

Forsvarskommisjonens og Totalberedskapskommisjonens¹ anbefalinger sammenfaller på flere områder. Rapportene, og DSBs høringsuttalelse til disse, bør derfor ses i sammenheng. Vi henviser til Totalberedskapskommisjonens vurderinger der det er hensiktsmessig. DSBs høringsuttalelse bør også sees i sammenheng med våre uttalelser til rapportene fra Koronakommisjonen², Koranautvalget³ og Generalistkommuneutvalget⁴. I tillegg viser vi til vurderinger i rapporten "Fremtidens brann- og redningsvesen, helhetlig gjennomgang av brann- og redningsområdet", som ble levert Justis- og beredskapsministeren i juni 2023.

2. Om DSBs koordinerende ansvar og oppgaver i sivil beredskap og totalforsvaret

Justis- og beredskapsdepartementet har en samordningsrolle for forebygging og beredskap på samfunnssikkerhetsområdet. DSB understøtter departementet i samordningsrollen, og ivaretar en rekke oppgaver, inkludert å ha oversikt over risiko og sårbarhet i kritiske samfunnsfunksjoner.⁵

¹ NOU 2023:17 Nå er det alvor. Rustet for en usikker fremtid.

² [Rapport – Koronakommisjonen](#)

³ [Koronautvalgets rapport - regjeringen.no](#)

⁴ [Generalistkommuneutvalget - regjeringen.no](#)

⁵ Hovedinstruks til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (JD 17. januar 2023) og FOR 01. september 2017 nr. 1349 Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (Samfunnssikkerhetsinstruksen).

DSB har ansvar for å koordinere totalforsvarsarbeidet på sivil side på etatsnivå i samarbeid Forsvaret. I dette inngår ledelsen av Sentralt totalforsvarsforum (STF)⁶ og Etatsforum for totalforsvaret og samordning av informasjonsdeling i kriser med mer. STF har i de senere år vist seg som et svært nyttig og relevant forum, og ble benyttet i forbindelse med håndteringen av pandemien og Ukrainasituasjonen.

DSB leder planlegging og gjennomføring av nasjonale tverrsektorielle øvelser, samt koordinerer planleggingen av den sivile delen av sivil-militære øvelser. DSB har også ansvar for befolkningsrettede tiltak, inkludert egenberedskap og risiko- og krisekommunikasjon.

Ved uønskede hendelser og kriser er DSB et sentralt nav for å sikre koordinert krisehåndtering i alle typer nasjonale krisehendelser. Rollen utøves blant annet gjennom ansvaret for samvirkekonferanser med de sentrale aktørene i en håndtering, sammenstille og videreformidle rapporter fra statsforvaltere og kommuner angående hendelses- og konsekvenshåndtering, og å analysere mulige samfunnskonsekvenser. DSB er videre Norges kontaktpunkt for EUs ordning for sivil beredskap og for NATOs arbeid med sivil beredskap.

DSB har også en samordningsrolle på sivil side knyttet til å ivareta vertslandsstøtte ved mottak av allierte forsterkninger. Gjennom å ivareta denne rollen identifiseres behov for støtte til Forsvaret som operasjonaliseres i planer for å ivareta støtten. DSB er også koordinerende myndighet for Forsvarets støtte til sivil side, med unntak av det som håndteres direkte gjennom bistandsinstruksen mellom politi og forsvar.

3. Nasjonal krisehåndtering og beredskap – behov for å styrke system og ledelselement

Systemet for nasjonal krisehåndtering er beskrevet i samfunnssikkerhetsinstruksen, i Instruks for statsforvalteren og Sysselmasteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering⁷, i forskrift om kommunal beredskapsplikt⁸ og i DSBs retningslinjer for varsling og rapportering på samordningskanal.⁹

Mens man på departementsnivå har klare forventninger til et lederdepartement og system for koordinering og beslutningstaking på øverste nivå, er dette ikke like klart på etatsnivå. DSB ivaretar samordningsrollen på to hovedarenaer: samvirkekonferanser på etatsnivå, og beredskapsmøter med statsforvalteren og sentrale etater for å sikre felles situasjonsforståelse. Disse er også arenaer for å løfte tverrsektorielle problemstillinger og prioriteringsutfordringer, og for å bygge og presentere tverrsektorielle analyser i krisesituasjoner. DSBs samordningsrolle er imidlertid i større grad basert på frivillighet enn systemet på departementsnivå, med de utfordringer dette medfører. DSB mangler nødvendige fullmakter til å stille å blant annet krav til deling av informasjon og samvirke med de andre etatene.

Forsvarskommisjonen peker på behov for å styrke både samordningen og ledelsen av beredskapen. De vises til at det innen totalforsvaret finnes en rekke samvirke- og styringsformer som beskrives som «samstyring». En av hovedutfordringene med samstyring ligger i koordineringen mellom sektorene og mellom lokalt og sentralt nivå.

⁶ Gitt i kgl.res. 23. september 2005, Opprettelsen av Sentralt totalforsvarsforum.

⁷ FOR av 19. juni 2015 nr. 703 om statsforvalteren og Sysselmasteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering

⁸ FOR av 22. august 2011 nr. 894 om kommunal beredskapsplikt.

⁹ [DSBs retningslinjer for varsling og rapportering på samordningskanal | Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap](#)

Forsvarskommisjonen fremhever Sentralt totalforsvarsforum (STF) som en viktig arena, hvor formålet er å legge til rette for best mulig samarbeid mellom sivile og militære myndigheter i hele krisespekteret innenfor et utvidet totalforsvarskonsept.

Forsvarskommisjonen mener at tverrsektoriell krisehåndtering bør styrkes ved både å utvide Kriserådets rolle og mandatet til Sentralt totalforsvarsforum. Forsvarskommisjonen foreslår at STF bør videreutvikles fra en arena for informasjonsutveksling til et nasjonalt totalforsvars- og beredskapsråd med styrket myndighet som rådgiver for Kriserådet og regjeringen. STF bør ha et fleksibelt format som kan tilpasses og utvides, og der utvalgte kommersielle virksomheter og partene i arbeidslivet inkluderes avhengig av krisens art. Dette er også tråd med vurderinger som er gjort av totalberedskapskommisjonen.

DSBs vurdering

DSB mener de siste årenes håndtering av pandemien, den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa og ekstremvær har vist betydningen av tverrsektorielt samarbeid og samordning. Et komplekst risikobilde kombinert med at ulike sektorer er avhengige av hverandre, gjør at flere myndigheter og private aktører ofte blir involvert.

Forsvarskommisjonen slår fast at DSB har et overordnet og tverrsektorielt definert samordningsansvar i kriser. Totalberedskapskommisjonen på sin side anbefaler å tydeliggjøre denne rollen i beredskapsarbeidet og i kriser. De peker på at DSB må få et tydeligere ansvar for å koordinere og organisere totalforsvarsarbeidet, og at instruks for DSBs koordinerende roller revideres med sikte på å tydeliggjøre dette. Vi støtter Totalberedskapskommisjonens vurdering og mener DSB på en bedre måte enn i dag må gjøres i stand til å utøve den rollen begge kommisjonene mener er sentral for å gi en styrket beredskap og forsvarsevne.

Vi mener at et styrket totalforsvar og sivilt-militært samarbeid forutsetter at DSBs ansvar, oppgaver og myndighet tydeliggjøres og styrkes på følgende områder:

- Koordinering av beredskap, krisehåndtering og totalforsvar
- Tverrsektoriell situasjonsforståelse

Vi mener også at det må etableres en sikkerhets- og beredskapsarkitektur som styrker koblingen mellom krisehåndteringsorganer på ulike nivå og sikrer samordning mellom sivil og militær side. Dette må til for å etablere et effektivt totalforsvar og et godt beslutningsgrunnlag for tiltak i kriser, og for å sikre effektiv informasjonsflyt til Kriserådet og regjeringen/SMK.

En styrket kobling mellom krisehåndteringsorganer vil bidra til:

- Et enhetlig og harmonisert samfunnssikkerhetsarbeid på tvers av sektorer
- Å klargjøre ansvarsdeling for overlappende områder, og unngå gråsoner
- Sammenhengende og integrerte tiltak og virkemidler
- Kunnskapsgrunnlag for å fastsette tverrsektorielle prioriteringer på nasjonalt nivå
- Håndtering av gjensidige avhengigheter, herunder avhengigheter mellom kritiske samfunnsfunksjoner
- Effektiv utnyttelse av samfunnets samlede ressurser

På etatsnivået mener DSB at dette kan gjøres gjennom tre grep:

- 1) For det første ved å videreutvikle STF til et sentralt totalforsvars- og beredskapsråd, slik Forsvarskommisjonen foreslår.
- 2) For det andre ved å opprette en nasjonal krisehåndteringsmekanisme på direktoratsnivå med utspring i STF, bestående av de mest sentrale etatene som har ansvar for respons i en nasjonal krisesituasjon.

3) For det tredje ved å tydeliggjøre samordningskanal som sentral varslings- og informasjonskanal og for å bygge situasjonsbilder. Dette vil styrke både det tverrsektorielle arbeidet og koble rådsstruktur på kommunalt, regionalt og sentralt nivå tettere sammen. DSB mener mekanismen bør ha utspring i et STF med et styrket mandat til et nasjonalt totalforsvars- og beredskapsråd, og bestå av Politidirektoratet, Helsedirektoratet, Forsvaret, en representant fra Statsforvalteren og med DSB som koordinerer mekanismen på fast basis, uavhengig av type krise. Slik sikres kontinuitet og mengdetrening. Denne mekanismen utvides med relevante aktører etter behov.

For å sikre gjennomføringskraften til mekanismen er det nødvendig å formalisere rollen til DSB, som sørger for fullmakter som gjør at direktoratet kan lede mekanismen og som gjør oss i stand til å:

- Utarbeide et tverrsektorielt situasjonsbilde med fokus på konsekvenser for kritiske samfunnsfunksjoner og samfunnsstabilitet (basert på rapportering fra regionalt og lokalt nivå, samt andre etater)
- Ivareta et tett samarbeid med Forsvaret blant annet knyttet til utveksling av situasjonsbilder og iverksettelse av tiltak
- Vurdere mulig utvikling av situasjonen og mulige konsekvenser for kritiske samfunnsfunksjoner og samfunnsstabilitet
- Ha oversikt over tiltak som iverksettes i de forskjellige sektorene, slik at de de tverrsektorielle konsekvensene av tiltakene kan vurderes.

Tverrsektoriell situasjonsforståelse

Forsvarskommisjonen skriver at i møtet med et mer sammensatt trusselbilde vil det være nødvendig å styrke regjeringens situasjonsforståelse og dens evne til å ta helhetlige og velfunderte beslutninger. Det pekes på at det er særlig behov for å se på regjeringens rolle, inkludert hvordan departementene, sentrale etater og EOS-tjenestene best kan samhandle for å forstå og håndtere saker som berører nasjonal sikkerhet.

DSBs vurdering

Det eksisterer flere sentere og råd som koordinerer arbeidet med situasjonsforståelse og tiltakssetting innenfor smalere fagfelt. Eksempler er Nasjonalt etterretnings- og sikkerhetssenter (NESS), Felles cyberkoordineringssenter (FCKS) og Beredskapsutvalget for biologiske hendelser (BUB).

Det finnes imidlertid ikke en funksjon på etatsnivå med ansvar for å bygge og vedlikeholde et tverrsektorielt situasjonsbilde, og som sikrer at beslutningsgrunnlag som sendes departementsnivået er samordnet. Dette er særlig viktig i sikkerhetspolitiske situasjoner hvor den sivile motstandskraften har stor betydning både for å ivareta sivilbefolkningens sikkerhet og for å støtte Forsvaret. Det fordrer at situasjonsbilder på militær og sivil side følges tett, og at tiltak må baseres på disse.

DSB har en viktig rolle i å bidra til felles situasjonsforståelse og god informasjonsdeling. Justis- og beredskapsdepartementet har også gitt DSB i oppdrag å koordinere arbeidet med utvikling av planverk og etablering av felles situasjonsbilde.¹⁰ DSB mener at direktoratets eksisterende funksjoner, inkludert varslings og rapportering på samordningskanal der vi er i nær kontakt med statsforvalterne, og via disse med kommunene, gjør at vi kan ta et ytterligere ansvar i et løpende arbeid med å etablere og vedlikeholde et nasjonalt situasjonsbilde. En slik funksjon vil være

¹⁰ Tildelingsbrev til DSB for 2023.

viktig ikke minst for å kunne vurdere når det er behov for å iverksette
krisehåndteringsmekanismen, som DSB har tatt initiativ til.

Tiltak mot desinformasjon og påvirkning

Forsvarskommisjonen merker seg at flere land legger vekt på psykologisk motstandsdyktighet og mener dette er viktig for å styrke samfunnets årvåkenhet. Det pekes på at også i Norge må arbeidet med dette innrettes for en ny tid og omfatte økt medieforståelse og kunnskap om hvilke verdier som skal beskyttes. Dette er etter kommisjonens vurdering ikke primært en oppgave for Forsvaret, men bør ses i sammenheng med det bredere arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap på sivil side.

Totalberedskapskommisjonen på sin side mener det er behov for å etablere en nasjonal funksjon med et helhetlig ansvar for å forstå og motvirke trusselen fra informasjonsoperasjoner med fokus på å styrke befolkningens motstandsdyktighet mot desinformasjon. Kommisjonen tar imidlertid ikke stilling til hvor ansvaret for en slik funksjon bør plasseres, men mener at den ikke bør legges til de tradisjonelle EOS-tjenestene.

DSBs vurdering

Å styrke arbeidet med psykologisk motstandskraft i befolkningen vil omfatte flere myndigheter og virksomheter på militære og sivil side. DSB har ansvar for å bidra til å bygge motstandsdyktighet i befolkningen blant annet gjennom DSBs ansvar for risiko- og krisekommunikasjon og egenberedskap, jmfør omtale over. Vi mener at DSBs ansvar når det gjelder arbeidet med psykologisk motstandskraft kan utvides.

Å bygge motstandsdyktighet inkluderer å gi råd og veiledning til befolkningen, myndigheter, media og frivillige organisasjoner, samt å sikre at budskap fra myndighetene er samordnet.

Viktige oppgaver vil være knyttet til opplæring og kunnskapsutvikling.

I tillegg til målrettede aktiviteter mot befolkningen vil et utvidet ansvar innebærer å identifisere, analysere og reagere på utilbørlig informasjonspåvirkning og annen villedende informasjon som rettes mot Norge eller norske interesser. En viktig del av arbeidet vil være å produsere situasjonsbilder, analyser og rapporter om aktører og aktiviteter som kan utgjøre en trussel mot sårbarheter i samfunnet og foreslå relevante tiltak. Vi mener at dette vil samsvare med den styrkede funksjonen DSB bør ha knyttet til å ha oversikt over det nasjonale situasjonsbildet og krisehåndteringsmekanismen.

Regioninndeling

Forsvarskommisjonen påpeker utfordringer med at det ikke er sammenfallende distriktsgrenser for beredskapsaktørene. Det vises til at en inndeling med 12 politidistrikter, 11 heimevernsdistrikter, 20 sivilforsvarsdistrikter, 4 regionale helseforetak og 15 fylker fra 2024 ikke er gunstig med tanke på effektiv beredskap og samarbeid. Forsvarskommisjonen mener derfor at det bør foretas en harmonisering slik at man får sammenfallende distriktsgrenser for våre beredskapsaktører.

DSBs vurdering

DSB støtter Forsvarskommisjonens syn på at det er formålstjenlig å vurdere en harmonisering av beredskaps- og distriktsgrenser.

4. Totalforsvaret

Totalforsvaret omfatter gjensidig støtte og samarbeid mellom sivil og militær side for å forebygge, planlegge for, og håndtere kriser i fred, sikkerhetspolitiske kriser, væpnet konflikt og krig.¹¹ Totalforsvaret i krig er tuftet på to formål, henholdsvis å beskytte Norges territorium, selvstendighet og nasjonale verdier og å beskytte befolkningen.

¹¹ [Støtte og samarbeid - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

Forsvarskommisjonens vurderer at Norge har et totalforsvarskonsept som gir muligheter for å utnytte landets ressurser på en effektiv måte. Det pekes på at Norge i utgangspunktet har et sterkt fortrinn gjennom totalforsvarsarven, men at det vil kreve ressurser, formalisering og kompetanseheving for å hente ut en reell og nødvendig effekt av denne. Det er blant annet i liten grad formulert felles føringer til sektorene som inngår i totalforsvaret. Det er heller ikke etablert felles strategier eller planleggingsscenarioer.

Forsvarskommisjonen mener også at næringslivets rolle i totalforsvaret bør tydeliggjøres og knyttes sterkere til strukturene for nasjonal beredskap og krisehåndtering.

Forsvarskommisjonen anbefaler at det etableres tydeligere organisatoriske strukturer som styrker samarbeidet. Dette inkluderer harmonisering av planverk, prioriteringsmekanismer samt sårbarhets- og risikovurderinger på tvers av de ulike sektorene. Som et minimum bør det komme føringer i alle tildelingsbrev fra departementene knyttet til etatenes rolle i totalforsvaret. Forsvarskommisjonen foreslår videre å igangsette et strategiarbeid i regi av Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet.

Totalberedskapskommisjonen på sin side anbefaler å styrke det sivil-militære samarbeidet og totalforsvaret. Det pekes i den forbindelse på et behov for en handlingsplan for å følge opp NATOs forventninger til motstandsdyktighet, og som sikrer avklaring av roller og ansvar for at planen iverksettes.

DSBs vurdering

DSB deler Forsvarskommisjonens vurdering av behovet for en strategisk tilnærming til videreutviklingen av totalforsvaret. DSB har i henhold til instruks ansvar for å koordinere mellom nasjonal planlegging og planlegging i de enkelte etater på sivil side, inkludert revisjon av Nasjonalt beredskapssystem. Gitt DSBs sentrale rolle i totalforsvaret vil direktoratet kunne gi faglige innspill til et eventuelt strategiarbeid og handlingsplan.

I perioden for Totalforsvarsprogrammet i årene 2016-2020 rapporterte departementene regelmessig på status for oppfølgingen av NATOs forventninger til motstandsdyktighet i kritiske samfunnsfunksjoner, og videreutvikling av totalforsvar innen egen sektor – noe som ga verdifull informasjon for Justis- og beredskapsdepartementet og DSB i koordineringen av programmet. Fra 2020 har ikke tilsvarende rapportering funnet sted. DSB mener en helhetlig oppfølging av totalforsvarsarbeidet og en mer strategisk tilnærming til arbeidet krever at det regelmessig rapporteres på status i arbeidet. Videre er det nødvendig å vurdere hvordan sivil side mer systematisk kan følge opp NATOs forsvarsplanlegging, inkludert undersøkelsen som gjennomføres annethvert år, og som involverer en rekke myndigheter.¹² DSB viser for øvrig til at Totalberedskapskommisjonen stiller spørsmål ved om informasjonen som gjøres tilgjengelig gjennom NATOs forsvarsplanlegging i tilstrekkelig grad brukes i videreutviklingen av totalforsvaret.

DSB deler Forsvarskommisjonens vurderinger knyttet til behov for å harmonisere planverk, prioriteringsmekanismer og sårbarhets- og risikovurderinger på tvers av de ulike sektorene. Det bør også ses på hvordan det kan gis føringer i tildelingsbrev fra departementene knyttet til etatenes rolle i totalforsvaret.

For at samfunnet i størst mulig grad skal være forberedt på å kunne håndtere en sikkerhetspolitisk krise, er det avgjørende at hensynet til totalforsvarskonseptet hensyntas i samfunnsplanleggingen. Dette innebærer at alt fra arealplanlegging i kommuner til nasjonal transportplan hensyntar dette, og at Forsvaret på et så tidlig tidspunkt som mulig tilkjenner sine behov og deltar i samfunnsplanlegging på sivil side.

¹² Defence Planning Capability Survey (DPCS).

Totalforsvarsarbeidet som gjøres og de strategiske beslutningene som fattes på nasjonalt nivå må gjenspeiles på regionalt og lokalt nivå. DSB vil understreke at alle sektorer må sikre egne regionale og lokale ledd i arbeidet med totalforsvaret. Tilsvarende vil det være avgjørende å sikre koordinering med private aktører som næringsliv og frivillig sektor. Disse bør involveres i risiko- og sårbarhetsanalyser på ulike områder og nivåer, i kriseplaner og i krisehåndtering. DSB har imidlertid erfart at det kan være krevende å peke hvilke konkrete aktører som skal involveres, og har derfor som utgangspunkt involvert paraply- og interesseorganisasjoner.¹³ Se for øvrig ytterligere omtale av næringsliv under.

I Ukraina fører angrep mot sivile mål til omfattende konsekvenser. Krigen dokumenterer viktigheten av motstandsdyktighet i samfunnet og befolkningen med blant annet lokal brann- og redningstjeneste som sammen med Sivilforsvaret og andre beredskapsaktører kan utøve effektiv konsekvensreducerende innsats. I dette bildet vil også frivillige organisasjoner, næringslivet og industrivernet være sentralt. Disse områdene omtales særskilt under.

Sivile beskyttelsestiltak

Forsvarskommisjonen vier ikke spesiell oppmerksomhet til sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret. Samtidig vil vurderinger og anbefalinger om veivalg når det gjelder sikkerhetsutfordringer, prioriteringsmekanismer, samarbeid med videre ha betydning for arbeidet med sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret.

DSBs vurdering

DSB vil understreke at evnen til å beskytte og ta vare på sivilbefolkningen er avgjørende for å kunne opprettholde god forsvarsevne. Forsvarskommisjonen uttrykker at det er grunn til å anta at skillet mellom sivile og militære mål vil bli stadig mindre for våre motstandere, og at krigens folkerett utfordres. Dette gjøres tydelig gjennom Russlands omfattende angrep på sivile mål i Ukraina. DSB deler denne bekymringen. Sivilforsvaret og sivile beskyttelsestiltak må innrettes for å kunne håndtere en slik utfordring.

Beskyttelse av befolkningen i krig innebærer å iverksette en rekke tiltak for både å beskytte befolkningen fysisk mot virkningene av krig og for å sikre deres overlevelse. Dette inkluderer både militære tiltak (for eksempel luftvern) og sivile tiltak (evakuering, tilfluktsrom, mat, vann mv.). De sivile tiltakene er blant annet beskrevet i Genèvekonvensjonene. I tråd med de to formålene til totalforsvaret mener DSB at totalforsvarskonseptet bør videreutvikles slik at det på egnet måte bidrar både til å ivareta sivil støtte til Forsvaret og å beskytte befolkningen. I et slikt perspektiv blir kontinuitet i kritiske samfunnsfunksjoner særlig viktig. Totalforsvarets to hovedformål må følgelig forstås på som en helhet, der også forsvarsevnen vil styrkes gjennom at befolkningen er beskyttet og kontinuitet i kritiske samfunnsfunksjoner opprettholdes. I tråd med dette mener DSB at det som del av arbeidet med å videreutvikle totalforsvaret må utvikles et helhetlig sivilt beskyttelseskonsept.

Brann- og redningsvesenet

Innenfor brann- og redning ligger myndighetsansvar lokalt. Kommunene er bærebjelken i tjenesten til befolkningen, næringslivet og de som ferdes i kommunene. Krig og andre kriser vil utfordre kommunene, herunder deres ansvar for å drifte brann- og redningsvesen.

Hendelser vil kunne ramme store områder samtidig, og brann- og redningsvesenet har ikke en struktur som gir nødvendige fullmakter til ressursallokering eller koordinering til hverken

¹³ Under håndteringen av ekstremværet Hans deltok om lag 15 ulike private aktører fra hjelpeorganisasjoner og næringslivsaktører i daglige samvirkekonferanser.

regionalt eller nasjonalt nivå. DSB har på sin side hverken hjemmel eller fullmakt til å prioritere hvor nasjonale kapasiteter skal settes inn.

DSBs vurdering

Et læringspunkt etter de siste årenes ekstremværhendelser, som skogbrannsommeren 2018 og ekstremværet Hans sommeren 2023 er at det er nødvendig å styrke den nasjonale beredskapen slik at den er tilstrekkelig organisert og dimensjonert for å håndtere økt hyppighet og størrelse på naturkatastrofer som følge av klimaendringer. Som ledd i en slik styrking mener DSB at det er nødvendig å se på fullmaktsstrukturen på brann- og redningsområdet. DSB må få myndighet til å prioritere og koordinere ressurser og personell på tvers av brann- og redningsvesen ved store nasjonale hendelser. Myndigheten bør også inkludere muligheten til å definere hvilke ressurser som skal være nasjonale kapasiteter.

For å kunne håndtere slike hendelser er beredskaps- og innsatsapparatet avhengig av kapasiteter som er opplært, trent og utstyrt for å berge liv og helse ved og under ekstremhendelser. "Urban search and rescue" (USAR) grupper/team er avgjørende for å kunne utføre komplekse redningsoperasjoner i sammenraste bygninger. I kommunal brann- og redningsvesen-regi er det kun noen få kommuner som har etablert urbane søk- og redningsteam. Nasjonalt er det behov for denne type kapasiteter. Tilsvarende gjelder for CBRNe-kapasiteter. Det vil særlig være sentralt ved større kjemikalieulykker, men også ved vilde handlinger og i krig og alvorlige krisesituasjoner.

DSB mener det er nødvendig å styrke USAR-kapasiteten nasjonalt. Tilsvarende gjelder CBRNe-kapasiteter. Våre vurderinger i den forbindelse vil bli utdypet i vårt høringsinnspill til rapporten fra Totalberedskapskommisjonen.

Næringslivets rolle

Næringslivets rolle er grovt sett todelt i en totalforsvarssammenheng: Den sivile støtten til Forsvaret og i opprettholdelse av et motstandsdyktig og fungerende sivilsamfunn. I dette punktet omtales det siste. Forsvarskommisjonen skriver at næringslivets og industriens rolle i totalforsvaret bør tydeliggjøres og knyttes sterkere til strukturene for nasjonal beredskap og krisehåndtering. Det vises til skipsfarten, der strukturene fra den kalde krigen fortsatt i noen grad er beholdt og videreutviklet. På samme måte bør, skriver kommisjonen, det planmessig bygges opp rutiner og prosesser for beredskap og samarbeid med andre sentrale deler av det private næringsliv, herunder transport, IT, digitale tjenester og vitale forsyninger som drivstoff og mat. Videre anbefaler kommisjonen at norske myndigheter tydeligere og mer konkret beskriver beredskaps- og forsyningsbehovet i krise og krig. Dette for å kunne utnytte kapasitetene som ligger i næringslivet og det sivile samfunnet ved behov. På samme måte må sårbarheter og sikkerhetshensyn i det private forstås og håndteres.

DSBs vurdering

DSB vil understreke betydningen av næringslivet for å opprettholde funksjonalitet i samfunnet i krise og krig. Dette kommer særlig til uttrykk i kriser som under pandemien, ekstremværet Hans og håndteringen av konsekvensene av Russlands krigføring mot Ukraina og sammensatte virkemiddelbruk mot andre land. Det vil være sentralt å kunne holde næringslivet og industrien i gang ved å forebygge uønskede hendelser og ved å ha evne til raskt å gjenopprette funksjonalitet ved angrep som slår ut kritisk infrastruktur. I den sammenheng er godt samarbeid mellom myndigheter og næringslivet avgjørende. Dette fordrer også at de private aktørene i tilstrekkelig grad mottar nødvendig informasjon om risiko- og trusselsituasjoner for å kunne gjøre nødvendige tiltak. Aktører fra både næringsliv og frivillige organisasjoner er deltakere derfor i DSBs samvirkekonferanser, og på andre samordningsarenaer som DSB ivaretar. DSB viser for

øvrig til våre kommentarer over knyttet til dette. Det er imidlertid en utfordring for deler av næringslivet å motta tilstrekkelig informasjon. Dersom informasjonen de har behov for er gradert, er det kun et fåtall virksomheter som er underlagt sikkerhetsloven og har personell som er autorisert til å motta denne.

Industrivernet spiller en sentral funksjon for å sikre liv og helse og opprettholde viktig produksjon under større samfunnskriser. Industrivern er et lovpålagt krav om egenbeskyttelse som gjelder for de fleste store og mellomstore industribedrifter. Næringslivets sikkerhetsorganisasjon (NSO) kan fatte særskilte vedtak om industrivernplikt og fører tilsyn med egenbeskyttelse ved industrivernpliktige virksomheter.¹⁴

Det er krav til at industrivernpliktige virksomheter skal gjennomføre risikovurderinger og kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan ramme dem. Industrivernpliktige virksomheter plikter etter anmodning også å yte bistand til annen virksomhet og nød- og beredskapssetatene. Dette kan være både lokale mannskap og utstyr innen førstehjelp, brannvern og miljø- og kjemikalievern.

DSB mener industrivernets rolle og funksjon i sikkerhetspolitisk krise og krig bør gjennomgås som et utgangspunkt for å vurdere behov for endringer i lov- og forskriftsverket og tilhørende veiledning. En problemstilling som det bør ses nærmere på, er behovet for at næringslivet og industrien i større grad gjør vurderinger av konsekvenser av krig eller krigslignende forhold for egen tjenesteproduksjon. DSB etterlyser videre en problematisering av Industrivernets rolle og ansvar forbundet med krigshandlinger, og om gjennomføring av sivil støtte til Forsvaret er i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser.

5. Nasjonal sikkerhetsstrategi og langtidspan for sivil beredskap

Forsvarskommisjonen peker på at sektorprinsippet vil by på utfordringer for tverrsektoriell krisehåndtering i en situasjon der flere kriser inntreffer samtidig og varer over tid. Det vil kunne oppstå situasjoner som fordrer evne til å samordne fagdepartementene og lede krisehåndteringen ut fra et helhetlig, nasjonalt perspektiv, inklusive å foreta prioriteringer mellom og innad i sektorer.

Forsvarskommisjonen mener derfor at det er nødvendig å ta grep for å tenke langsiktig, strategisk og helhetlig om sikkerhet, forsvar og beredskap. Videre påpekes et behov for å sikre nasjonal dimensjonering og kalibrering i sikkerhets- og forsvarspolitikken på tvers av departementene. Forsvarskommisjonen foreslår derfor en nasjonal sikkerhetsstrategi, langtidspanprosesser på sivil side og felles planforutsetninger.

Nasjonale sikkerhetsstrategi

Forsvarskommisjonen skriver at et trusselbilde med bred virkemiddelbruk gjør det nødvendig med en mer helhetlig strategisk tilnærming til håndtering av hvilke utfordringer Norge kan rammes av. Forsvarskommisjonen konkluderer med at en omfattende styrking av den samlede forsvarsevnen i seg selv vil kreve tydelig strategisk styring fra øverste nivå og på tvers av sektorer.

Forsvarskommisjonen foreslår en nasjonal sikkerhetsstrategi som kan være regjeringens overordnede og autoritative strategi for å verne om nasjonal sikkerhet og nasjonale interesser. Nasjonal sikkerhetsstrategi kan gi føringer for alle andre sikkerhetsrelaterte strategier, planer, proposisjoner og meldinger.

¹⁴ For 20.12.2011 nr. 1434 om industrivern.

Totalberedskapskommisjonen viser til at det er etablert flere nasjonale strategier, planer og initiativer for å håndtere spesifikke trusler og utfordringer, men at sammenhengene mellom disse er ikke åpenbare. En sikkerhets- og beredskapsstrategi vil kunne være regjeringens overordnede strategi som gir føringer for alle andre sikkerhets- og beredskapsrelaterte strategier, proposisjoner og meldinger.

DSBs vurdering

DSB mener at det er behov for en nasjonal strategi for å sikre et helhetlig og målrettet arbeid med sikkerhet og beredskap. Forsvarskommisjonen og Totalberedskapskommisjonen synes å ha noe ulik tilnærming til hvilke områder innen samfunnssikkerhet og beredskap en strategi skal omfatte, men begge avgrenser, slik DSB leser rapportene, strategien mot en bred forståelse av samfunnssikkerhet. Forsvarskommisjonen synes å avgrense strategien til primært å gjelde nasjonale sikkerhetsinteresser.¹⁵ DSB mener det er viktig at en slik strategi omfatter både samfunnssikkerhet og nasjonal sikkerhet all den tid det å skille mellom disse ofte er kunstig.

Langtidsplan for sivil beredskap

Langtidsplanene til Forsvaret angir og forankrer hovedlinjer for forsvarssektorens utvikling, inkludert forsvarspolitiske mål, oppgaver og ambisjoner, samt tilhørende økonomiske og strukturelle rammer.¹⁶ Per i dag er det ikke en tilsvarende samlet langtidsplan for beredskapen på sivil side. Det finnes noen sektorvise planer, for eksempel nasjonal transportplan, men planene blir ikke sett i sammenheng.

Forsvarskommisjonen mener at det er behov for større langsiktighet i planlegging av sivil beredskap og videreutviklingen av de ulike komponentene i totalforsvarskonseptet, samt for en samordning av sivilt og militært planverk. Det pekes på at utviklingen av totalforsvaret må ha en strategisk retning og det må skje gjennom planprosesser som ivaretar et langsiktig perspektiv. Tiltak for å styrke statssikkerheten og samfunnssikkerheten må ses i sammenheng slik at samfunnets samlede ressurser kan utnyttes best mulig.

Totalberedskapskommisjonen legger til grunn at en styrking av Forsvaret vil føre til et behov for å også styrke sivil side, og foreslår en langtidsplan for sivil beredskap

DSBs vurdering

DSB mener at en langtidsplan for sivil beredskap og samordning av sivile og militære planer vil være et riktig grep for å sikre helhetlig styring og utvikling av beredskapen.

Langtidsplanprosesser, som er begrepet Forsvarskommisjonen bruker, bør derfor komme til uttrykk i konkrete langtidsplaner. En strategi med tilhørende langsiktige planer kan bidra til å klargjøre hva sivil side skal levere til Forsvaret, når det skal skje og hvem som er ansvarlig. Planene kan videre bidra til å avklare hvilke militære ressurser som kan benyttes ved sivile kriser og hvordan vi skal prioritere ressursene. Langtidsplan kan også bidra til å samordne tiltak mellom sektorene og bidra til felles forutsetninger for planlegging (se innspill om felles planforutsetninger).

En mer samordnet langsiktig planlegging, gjennom en langtidsplan for sivil beredskap, vil videre bidra til å styrke samarbeidet mellom forskjellige aktører med ansvar for å forebygge og håndtere kriser. Det kan være både kostbart og ressurskrevende å utvikle gode beredskapsløsninger. Manglende sentral finansiering av tverrsektorielle tiltak kan føre til at sektorspesifikke løsninger prioriteres fremfor tverrsektorielle løsninger, eller at det ikke iverksettes tiltak. Tiltak kan også være i form av utvikling av regulering og sammensatte

¹⁵ LOV av 1. juni 2018 nr. 24 om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven).

¹⁶ [Langtidsplanlegging i forsvarssektoren - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/langtidsplanlegging-i-forsvarssektoren)

virkemidler for å utvikle og sikre viktige kapasiteter og leveranser. Dette kan det ta tid å iverksette, og bør ha forankring i langsiktige planer. Et eksempel er øvelsesvirksomheten, som ofte ikke er tilstrekkelig finansiert. En langtidsplan kan sikre at øvelsesvirksomhet i større grad inngår i budsjettprosesser og styrende dokumenter i ulike sektorer. En mulighet som her bør vurderes er en felles budsjettpost for større nasjonale øvelser.

DSB mener en langtidsplan for sivil beredskap bør ha sitt oppheng i en nasjonal sikkerhets- og beredskapsstrategi. Den bør inneholde konkrete satsinger som sikrer fremdrift på prioriterte områder. DSB vil understreke at samsvar mellom politisk vedtatte langtidsplaner og årlige budsjetter vil være avgjørende for både langsiktig oppfølging og løpende kostnadseffektiv styring og drift. En langtidsplan med manglende oppfølging i de årlige budsjettene vil ha begrenset verdi.

Felles planforutsetninger

Forsvarskommisjonen skriver at den sivile understøttelsen av forsvarsevnen må være robust og effektiv, gjennom hele krisespekteret. Det vil si at kritiske samfunnsfunksjoner må fortsette i krise og krig. Det pekes på at Forsvarets behov for sivil støtte ikke er godt nok definert, og at det mangler felles planforutsetninger. Kommisjonen vektlegger at antagelser som ligger til grunn for den militære forsvarsplanleggingen, også må legges til grunn for den sivile totalforsvarsevnen som skal understøtte forsvarsinnsatsen. Forsvarskommisjonen anbefaler i lys av dette at militære og sivile planforutsetninger sees i sammenheng for best mulig ressursutnyttelse.

Totalberedskapskommisjonen mener også at felles planforutsetninger vil kunne styrke totalforsvaret og gi en felles ramme for departementene og beredskapsmyndighetene i arbeidet med å ivareta beredskapen.

DSBs vurdering

DSB mener at felles planforutsetninger vil styrke totalforsvaret og gi en felles ramme for arbeidet med å ivareta nasjonal sikkerhet. Felles planforutsetninger kan tydeliggjøre hva beredskapen skal dimensjoneres for med utgangspunkt i en felles forståelse av trusselbildet, hvilke områder som skal prioriteres og krav til utholdenhet og redundans. Dette kan også bidra til å avklare Forsvarets behov for sivil støtte i ulike scenarioer. Det sentrale er at felles planforutsetninger vil bidra til å styrke beredskapen og evnen til krisehåndtering. Sammen med utvikling av en nasjonal sikkerhets- og beredskapsstrategi og langtidsplan for sivil beredskap, vil felles planforutsetninger kunne bidra til bedre samordnet og samfunnsøkonomisk utnyttelse av ressursene som brukes på beredskapen.

DSB viser for øvrig til omtalen av planforutsetninger i rapporten til

Totalberedskapskommisjonen, og mener denne er egnet som utgangspunkt for videre konkretisering av innholdet i slike forutsetninger, dersom det besluttes å innføre slike.

DSB ser det som naturlig at Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet får ansvar for å koordinere et arbeid med å utarbeide felles planforutsetninger. I kraft av sine oppgaver innenfor samfunnssikkerhet og beredskap kan DSB støtte et slikt arbeid.

Evalueringene etter de siste årenes store øvelser viser at det er behov for å integrere planverk enda tettere i planlegging og evaluering av øvelser. Dette innebærer også et sterkere søkelys på arbeid med beredskapsplanlegging og planverk mellom øvelsene. Det må også tilrettelegges for samarbeid og bidrag i utvikling og revisjon av planverk på tvers av sektorer.

6. Europeisk og nordisk samarbeid om sikkerhet og beredskap

Forsvarskommisjonen vier et eget kapittel til internasjonale forhold, inkludert EUs betydning innen sikkerhet og beredskap. Kommisjonen ser forholdet mellom NATO og EU som et gjensidig samarbeid. De to organisasjonene utfyller og forsterker hverandre, og de bidrar til å styrke det transatlantiske samarbeidet. Det påpekes at det er en særlig utfordring at Norge ikke deltar i beslutningsprosessene i EU, selv om de påvirker oss. Norge har formelt liten eller ingen innflytelse i EU, og heller ikke løpende tilgang til intern informasjon. Dette er en viktig forskjell fra NATO og andre internasjonale organisasjoner der Norge deltar som medlem. Det krever særskilt bevissthet, kompetanse og engasjement for å ivareta norske interesser og verdier. Kommisjonen fremhever betydningen av at Norge viderefører og prioriterer samarbeidet med EU på alle de områdene av sikkerhets- og forsvarspolitikken der det foreligger avtaler, innenfor og i tillegg til EØS. Forsvarskommisjonen anbefaler at myndighetene tar et helhetlig grep om hele dette feltet, basert på en overordnet strategisk vurdering av Norges interesser i deltagelse, snarere enn det enkelte prosjekt.

Forsvarskommisjonen skriver at Norge bør ta initiativ til å styrke det nordiske beredskapsarbeidet ved å være en drivkraft for forsterket nordisk samarbeid om samfunnssikkerhet og beredskap, og videreutvikling av totalforsvarskonseptet.

NATOs forventninger til motstandsdyktighet

Forsvarskommisjonen omtaler NATOs forventninger til medlemslandene om å bygge motstandsdyktighet. Kommisjonen peker på at Norge hverken har en plan for å nå NATOs 2-prosentmål eller oppfylle NATOs styrkemål. Det vises imidlertid til at Norge har argumentert for at utgiftene som bygger sivil motstandskraft og utholdenhet bør regnes med.

DSBs vurdering

DSB deler kommisjonens vurdering av betydningen av en strategisk tilnærming til arbeidet med sikkerhet og beredskap i EU samt betydningen av kompetanse og engasjement for å ivareta norske interesser og verdier. EUs ordning for sivil beredskap (European Union Civil Protection Mechanism – UCPM) legger til rette for et bredt samarbeid i Europa innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. Ordningen er det viktigste grunnlaget i EU for sivil katastrofeinnsats og sentralt hva gjelder samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. På vegne av Justis- og beredskapsdepartementet, forvalter DSB samarbeidet for Norge. DSB er også sentral i oppfølgingen av arbeidet med det nye direktivet om kritiske enheters motstandsdyktighet (CER-direktivet), som har til formål å redusere sårbarheter og styrke motstandskraften til kritiske enheter i en rekke sektorer, inkludert digital infrastruktur og rom.

EU og NATO deler strategiske interesser og står overfor mange av de samme utfordringene. Som en følge av krigen i Ukraina har samarbeidet om motstandsdyktighet og sivil beredskap blitt ytterligere styrket. I dette bildet deltar DSB i strategisk og policyrettet arbeid for å styrke sivil motstandskraft, basert på erfaringer fra relevante EØS-arbeidsgrupper og et langvarig samarbeid i NATO. Det er også etablert en felles arbeidsgruppe, *Task Force on Resilience of Critical Infrastructure*. Arbeidsgruppen skal identifisere de viktigste truslene mot kritisk infrastruktur, se på strategiske sårbarheter, og utvikle felles prinsipper for motstandsdyktighet og forslag til utbedrende tiltak.

Sammenholdt med at DSB har et særskilt koordineringsansvar for å følge opp NATOs forventninger til motstandsdyktighet i kritiske samfunnsfunksjoner gir DSBs arbeid mot EU direktoratet mulighet til å se prosesser og arbeid i sammenheng og bruke det til å videreutvikle totalforsvaret.

DSB vektlegger at et styrket nordisk samarbeid vil måtte skje innenfor rammen av et fordypet europeisk og transatlantisk samarbeid om sikkerhet og beredskap og har tatt flere initiativer for å styrke samarbeidet. Tidligere i år var DSB vertskap for et nordisk møte om NATO-medlemskap og totalforsvarsarbeid.

Finsk og svensk NATO-medlemskap innebærer store endringer for det norske og nordiske totalforsvarsarbeidet, ikke bare på forsvarssiden – men også for de sivile myndighetene. Blant annet vil mulighetene for vertslandsstøtte og grenseoverskridende samarbeid være store, samtidig som det innebærer nye utfordringer, blant annet med hensyn til behov for sømløse grensepasseringer. I arbeidet mot et nordisk NATO vil samarbeidet med våre nordiske søsterorganisasjoner være svært viktig. DSB vil ta en ledende rolle i dette arbeidet nasjonalt, i tråd med vår rolle, blant annet gjennom ansvaret for å lede koordineringen av sivil deltakelse i sivil-militære øvelser.

Forsvarskommisjonen anbefaler at det bør settes ned en nordisk ekspertgruppe som vurderer grep og tiltak innenfor totalforsvar, som kan gi effekt på tvers av Norden og hvilke ressurser dette vil kreve. DSB støtter denne anbefalingen, og vil samtidig understreke behovet for at en det bør være bred sivil deltagelse inn i et slikt prosjekt, inkludert deltakelse fra DSB.

Forsvarskommisjonen mener at det bør ses på om den norske langtidspanprosessen og også fremtidige fagmilitære råd kan utvikles i en nordisk eller nordeuropeisk ramme og mer integrert i det allierte perspektivet. DSB mener en slik tankegang bør omfatte planleggingen på sivil side. Det ligger gjennom dette til rette for å vurdere utvidelse av samarbeidet med de øvrige lands samfunnssikkerhets- og beredskapsmyndigheter om kapasiteter og nordiske fellesskapsløsninger. Særlig kapasitetsbygging og motstandskraft i sivil innsatsapparat i krig og krisesituasjoner vil være aktuelle områder/tema å vurdere om det er grunnlag for et nærmere samarbeid om.

DSB savner en omtale av hvordan forpliktelsene til å bygge nasjonal motstandsdyktighet bør inngå i kostnadene ved å styrke forsvarsevnen, tatt i betraktning Forsvarets avhengighet av sivil side for å opprettholde operativ evne – og forsvarsevnen generelle avhengighet av motstandsdyktighet i samfunnet. Det er vanskelig å se hvordan den økonomiske satsningen og det ambisjonsnivået som kommisjonen legger opp til, fordeler seg ut over selve forsvarssektoren.

DSB mener at kommisjonen ikke i tilstrekkelig grad vektlegger styrking av nasjonal motstandsdyktighet som en del av forpliktelsen i artikkel 3 i Atlanterhavspakten. Å bygge motstandskraft er også en forventning fra NATOs toppmøter i 2016, 2021 og 2023, og bør inngå i 2-prosentsmålet

7. Forsvarets bidrag til samfunnssikkerhet

Forsvarskommisjonen peker på betydningen av at de samlede sivile og militære ressurser anvendes i best mulig grad i hele krisespekteret, og i større grad enn i dag. Kommisjonen fremhever blant annet at Forsvarets ressurser er nødvendige for å kunne håndtere mange av de forventede truslene mot samfunnssikkerheten fremover og at dette i større grad bør tas hensyn til når man vurderer fremtidige oppgaver. Kommisjonen mener at Forsvaret bør prioritere og konsentrere seg om operativ virksomhet og militære kjernefunksjoner. Arbeidet med å planlegge og legge til rette for den sivile støtten til Forsvaret må fortsette. Det betyr økt profesjonalisering og formalisering av beredskapsordninger og beredskapsavtaler for å gi forutsigbarhet og tilgjengelighet. Forsvaret må tydeliggjøre sine forventninger til sivil sektor. Næringslivet og private virksomheter bør inkluderes i planleggingen for sikkerhetspolitiske kriser og væpnet konflikt.

DSBs vurdering

DSB støtter kommisjonens anbefaling om at Forsvarets bidrag til det sivile samfunnet må styrkes. En gjensidig utnyttelse av samfunnets samlede ressurser ligger til grunn for totalforsvaret, og samarbeidet om en mest mulig effektiv og samfunnsøkonomisk utnyttelse bør videreutvikles. En styrking av Forsvaret bør derfor ta hensyn til beredskapsbehov i det sivile samfunnet.

DSB mener at utstyr som Forsvaret anskaffer i fremtiden bør vurderes opp mot behov for særskilte kapasiteter på sivil side som det er knapphet på. Et eksempel på gjensidig nytte av militære kapasiteter er helikoptre. Forsvarskommisjonen anbefaler en styrking av helikopterberedskapen, og argumenterer for at "større helikopterkapasitet særlig i Nord-Norge vil støtte sivil beredskap i et geografisk område hvor denne begrenses av store avstander og få veiakser". Kommisjonen peker også på at en slik styrking vil gi et vesentlig løft til totalforsvaret og totalberedskapen i hele landet. DSB mener at Forsvaret ved anskaffelse av helikoptre bør vurdere flerbruksformål til støtte ved for eksempel slukking av skogbranner eller transport av USAR eller CBRNe.

Forsvarskommisjonen påpeker at en styrking av Forsvarets egne evne vil gi Forsvaret økt kapasitet til å øke støtten til det sivile samfunnet. Det er i denne forbindelse viktig å påpeke at en styrking av Forsvaret, tatt i betraktning Forsvarets avhengighet av sivile innsatsfaktorer, også vil innebære et økt behov av ressurser fra sivil side.

Forsvarets bistand til sivile myndigheter og andre beredskapsaktører med ansvar for samfunnssikkerhet, har til hensikt å beskytte sivilbefolkningen, og øke motstandskraften i det sivile samfunnet. I en sikkerhetspolitisk krise og krig vil disse ressursene bli prioritert for militære behov og i begrenset grad være tilgjengelig for sivil side. DSB mener det er viktig at sivile behov også blir ivaretatt i en sikkerhetspolitisk krise og krig. Det er videre behov for å avklare hvilke av Forsvarets ressurser som kan benyttes til enhver tid, i hele krisespekteret, og det bør søkes en størst mulig forutsigbarhet på dette området. På dette området vil det være viktig å ha etablerte og fleksible prioriteringsordninger som er tilstrekkelig testet gjennom øvelser (se også neste punkt).

8. Det sivile samfunns støtte til Forsvaret

Forsvarskommisjonen påpeker at Forsvaret må være bevisst sin avhengighet av sivile leverandører. Forsvaret må forstå sine avhengigheter av sivile leverandører, og må vurdere hvilke sårbarheter det ligger i leveransene. Det må vurderes om det er sårbarheter i eksisterende avtaler, og om det er behov for å inngå nye avtaler med næringslivet og sivile beredskapsaktører. Kommisjonen mener at det bør foretas en grundig gjennomgang av hele systemet med strategiske avtaler og partnerskap. Kommisjonen viser til at nasjonal industri gir en egen evne til å sikre at forsvarsevnen er teknologisk oppdatert, med løsninger som er tilpasset norske forhold og behov. Dette gir også forsyningsikkerhet. Produksjonslinjer som er avgjørende i krig og må forsterkes, også i Norge.

DSBs vurdering

Forsvarskommisjonen understreker at Forsvarets avhengighet av understøttelse fra det sivile samfunn er avgjørende og vil øke i årene fremover. En rekke av oppgavene som ivaretas av sivile myndigheter handler om å støtte Forsvaret i form av å opprettholde samfunnskritiske tjenester, og som derfor allerede ligger innenfor ordinær portefølje. Samtidig er det en rekke

oppgaver som spesifikt handler om å støtte Forsvaret, og som DSB mener det gjenstår behov for avklaringer rundt.

DSB erfarer også at det er visse behov for avklaringer knyttet til økonomi, og i hvor stor grad sivile myndigheter skal budsjettere med støtte til Forsvaret ut over hva som ligger i ordinær portefølje, og som ikke er omfattet av særavtaler eller ligger inne i sektorlovgivning. Eksempler på dette er tiltak til utbedringer av sivil infrastruktur som kun kommer Forsvarets oppgaver til nytte, eller bruk av ressurser hos aktører som er private, men i statlig eie.

DSB støtter kommisjonens forslag om å gjennomgå systemet med strategiske avtaler og partnerskap.

I en situasjon i det øvre krisepekteret vil samfunnet fort stå overfor et behov for å prioritere mellom sivile og militære ressurser. Her er det flere dilemmaer og hensyn som må vurderes knyttet til hvor de sivile ressursene skal benyttes, og hvorvidt man skal prioritere beskyttelse av sivilbefolkningen eller den militære operative evnen. Det er også verdt å påpeke at Forsvaret i en krigssituasjon fortsatt er avhengig av fungerende sivile funksjoner. DSB viser i den forbindelse til anbefalingen til Totalberedskapskommisjonen om å utarbeide overordnede prinsipper for prioritering av funksjoner ved kriser som fører til knapphetssituasjoner, og at dette må inngå i beredskapsplanleggingen i ulike sektorer og tverrsektorielt. Ansvar og oppgaver når det gjelder prioritering i kriser bør tydeliggjøres. DSB ser også et behov for å igangsette et slikt arbeid.

9. Kompetanseløft om sikkerhet, forsvar og beredskap

Forsvarskommisjonen påpeker at totalforsvaret også handler om hvordan den enkelte borger har en betydning for vår beredskapsevne. Det pekes på et behov for å styrke vår forsvarsevne og beredskapsevne gjennom tiltak som vil gi et kompetanseløft om sikkerhet, beredskap og forsvar i samfunnet. Slike tiltak vil kunne bidra til å styrke motstandsdyktigheten i befolkningen. Mulige tiltak kan være å videreutvikle tverrsektorielle kurs og videreutdanning om totalforsvar som også inkluderer næringsliv og frivillige organisasjoner.

DSBs vurdering

DSB støtter kommisjonens forslag. De siste årene har det imidlertid skjedd en endring i måten kompetansehevingen blir planlagt og gjennomført på, der aktivitetene i stadig større grad er resultat av felles sivilmilitær planlegging, der målet er å heve kunnskap om totalforsvaret sett under ett. For eksempel gir planleggingsløpet knytte til øvelser muligheter for å benytte flere virkemidler til å øke kompetanse hvorav selve gjennomføringen øvelsen blir kun en del. Utvikling av utdanning bør baseres på en overordnet og helhetlig kompetansestrategi innenfor hver enkelt etat og en felles leder- og kompetansestrategi for utdanning som utvikles i samarbeid mellom etatene, som eksempelvis felles lederutdanning og tverrsektoriell utdanning innenfor totalforsvar og samfunnssikkerhet og beredskap.

DSB mener at det bør gjennomføres en gjennomgang av kompetansehevende tiltak om totalforsvarskonseptet som identifiserer mangler og behov for oppdateringer og evt nye tiltak. Det er også viktig å understreke at utdannings- og kompetansetiltak om totalforsvar på nasjonalt nivå må kvalitetssikres av både sivil og militær side.

Med hilsen
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Elisabeth Sørbøe Aarsæther
direktør

Elisabeth Longva
avdelingsdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk og sendes derfor uten underskrift.